

Estatuto da Cidade: o desafio da capacitação de atores sociais¹

Instituto Pólis:
Renato Cymbalista²
Paula Santoro³
Paula Pollini⁴

Introdução

Esse texto pretende relatar de forma sucinta a construção de estratégias e realização de um processo de disseminação e capacitação no tema da legislação urbanística e planejamento territorial desenvolvido a partir de alguns projetos realizados no Instituto Pólis, em São Paulo.

Primeiramente, é necessário retomarmos na história o papel da ordem urbanística (planejamento urbano e legislação) frente aos 40 anos de urbanização acelerada nas cidades brasileiras. Expressa nos Planos Diretores e propostas de zoneamento desconectados com as lógicas e práticas reais. A norma urbanística estabeleceu cidades virtuais, que pouco se relacionavam com as condições reais de produção da cidade pelo mercado, ignorando que a maior parte das populações urbanas tem capacidade de investir em uma mercadoria clara – o espaço construído – e que esses acabam por produzir suas habitações de forma auto-construída nos espaços “que sobram” da cidade regulada, ou seja, áreas vedadas para o estabelecimento dos mercados formais – como beira de córrego, encostas, áreas rurais ou de preservação. Pouco a pouco essas áreas são incorporadas à cidade, dotadas de infra-estrutura, mas nunca eliminando definitivamente a precariedade e as marcas da diferença em relação às áreas reguladas.

Essa dinâmica tem alta rentabilidade política e é moeda de troca de favores, relações clientelistas. A condição de ilegalidade e informalidade dos assentamentos populares os converte em reféns de “favores” do poder público, a serem reconhecidos e incorporados à cidade, recebendo infra-estrutura, equipamentos, etc. Esta tem sido a grande moeda de troca nas contabilidades eleitorais, fonte da sustentação popular de governos e, o que é mais perverso, de manutenção de privilégios na cidade, definidos no marco da política urbana “dos planos” (Rolnik, 2002).

Além disso, a visão tecnocrática dos planos e do processo de elaboração das estratégias de regulação urbanística como objetos puramente técnicos, nos quais a função

¹Esse texto foi produzido para o curso “Gestão Urbana e de Cidades” organizado pela Fundação João Pinheiro e Instituto Pólis, com apoio do Banco Mundial, do Lincoln Institute of Land Policy, realizado entre 13 e 17 de dezembro de 2004, em Belo Horizonte-MG. Nessa ocasião ele foi publicado na página da internet da Fundação João Pinheiro:

http://www.fjp.gov.br/exibe_subproduto.php?produto=23&unidade=EG.

² Renato Cymbalista (São Paulo, 1968), arquiteto e urbanista graduada na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU-USP) e mestre em Estruturas Ambientais Urbanas na FAU-USP. Coordenador do Núcleo de Urbanismo do Instituto Pólis.

³ Paula Santoro (São Paulo, 1972), arquiteta e urbanista graduada na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU-USP) e mestre em Estruturas Ambientais Urbanas na FAU-USP. Membro da equipe técnica como urbanista do Núcleo de Urbanismo e coordenadora do setor de publicações do Instituto Pólis, São Paulo.

⁴ Paula Pollini (São Paulo, 1977), arquiteta e urbanista graduada na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU-USP). Membro da equipe técnica do Núcleo de Urbanismo e da Escola da Cidadania, Instituto Pólis, São Paulo.

da lei é estabelecer padrões satisfatórios, ignorando os conflitos, a realidade da desigualdade de condições de renda, entre outras questões, tornaram mais do que necessária a criação de uma nova ordem urbanística com um forte viés redistributivo e incluyente.

O Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10257/01), lei brasileira que regulamenta a política urbana a ser feita pela União, Estados e municípios, responde de forma positiva a esse desafio de reconstrução da ordem urbanística, sob novos princípios, com novos métodos e concepções e novas ferramentas. As potencialidades trazidas pelo Estatuto da Cidade são muitas: possibilidades de ampliação da intervenção do poder público municipal no funcionamento dos mercados de terras, a partir da definição de parâmetros para o cumprimento /não cumprimento da função social da propriedade; possibilidades mais tangíveis de regularização fundiária; possibilidades de democratização da gestão das cidades.

No entanto, a simples existência de uma nova moldura legal não garante por si só a democratização do acesso à terra e às cidades brasileiras. Permanece um grande desafio: no Brasil, as práticas tradicionais empurraram a regulação urbanística para um campo de especialistas e eruditos, com pouca ou nenhuma relação com os diversos atores sociais que interferem na política urbana, ou que precisam dessa intervenção. As potencialidades do Estatuto da Cidade só resultarão em benefícios para as cidades e sua população – especialmente os grupos mais vulneráveis – se seus conteúdos forem conhecidos e instrumentalizados pelo conjunto da sociedade. É imperativa, portanto, a disseminação do conhecimento das possibilidades da Lei.

Partindo desse desafio o Instituto Pólis vem trabalhando nos últimos anos na construção de um conjunto de instrumentos didáticos, dinâmicas e metodologias de capacitação de diversos atores sociais, com o apoio de uma série de instituições parceiras. É difícil estabelecer uma data precisa, mas é possível afirmar que desde 1997 o Instituto tem investigado os impactos da aplicação de normas urbanísticas nos municípios brasileiros de forma sistemática, mas foi a partir de 2000 que a preocupação com o estabelecimento de estratégias de disseminação e capacitação sobre legislação urbanística e planejamento se deu de forma mais efetiva, formalmente elaborada através de uma primeira pesquisa intitulada “Programa de capacitação de agentes locais para atuação em processos de regulação urbanística”. O objetivo final do projeto era produzir um corpo de conhecimento sobre estratégias de regulação urbanística e seu impacto econômico, político e social, que seria apresentado através de um material pedagógico e de metodologia para a transferência desse corpo de conhecimento a técnicos municipais e lideranças econômicas e sociais dos municípios estudados.

Essa primeira pesquisa não partia da promulgação do Estatuto da Cidade, mas sim de uma pesquisa anterior (1998), que investigou os impactos da aplicação de normas urbanísticas nos municípios do Estado de São Paulo relacionando o que os municípios tinham em termos de legislação urbanística (Plano Diretor, Lei de Uso e Ocupação etc.) e os resultados urbanísticos promovidos (havia ou não? Tinham relação com a legislação ou apenas eram conseqüências de evolução urbanística ou melhorias políticas ocasionais?). A conclusão, além de considerar que não havia uma relação clássica de causa-efeito, como por exemplo, os municípios que tinham leis tinham um ambiente urbano com melhores condições, mas principalmente, em que havia dificuldade em conhecer, entender, aplicar e monitorar as leis, e para isso ocorrer, precisavam ser conhecidas, divulgadas, traduzidas.

Além disso, não havia tantos espaços de participação da sociedade civil para que as discussões e tomadas de decisões acontecessem de forma democrática, ao mesmo tempo que, já era evidente o amadurecimento das entidades da sociedade civil frente aos seus direitos e a necessidade de novas normas e políticas urbanas. Desde a década de 80 os diversos atores sociais envolvidos nas questões urbanas – movimentos sociais por moradia e regularização da terra e moradia, entidades de assessoria jurídica, ONGs, universidades, associações de classe, entre outros – formaram uma articulação que

formulou uma Emenda Popular de Reforma Urbana que foi apresentada ao Congresso Constituinte, que incluiu um capítulo específico para a política urbana (artigos 182 e 183). Essa articulação é hoje mais permanente e intitula-se Fórum Nacional pela Reforma Urbana, de atuação nacional e internacional pela universalização do direito à moradia e à cidade, e desde então tem sido um dos principais espaços de intersecção e colaboração entre os diversos movimentos de luta por moradia, e de interlocução de suas principais lideranças com outros segmentos da sociedade e com o poder público.

Esse processo constituinte é indicativo de uma nova visão sobre a cidade por parte dos movimentos sociais, onde a idéia de troca de favores, clientelismo, perde forças frente ao que se entende por Estado Democrático de Direitos, que seria consolidado com a participação popular (Saule Jr., 1997, p. 30). A idéia é muito simples, “não preciso mais pedir favor, é um direito meu pertencer e viver na cidade”. As forças sociais conquistaram o que, na língua dos movimentos sociais, foi considerado “algumas frasezinhas importantes”: o direito à cidade e o direito à moradia.

É nesse contexto que se insere o projeto de desenvolver materiais de capacitação, em um momento de transição para a construção de novos marcos legais e mecanismos de gestão democrática, onde é necessário fortalecer e capacitar os atores sociais que já estavam trabalhando frente às políticas clientelistas, na luta por seus direitos.

O Kit das Cidades

A partir da promulgação do Estatuto da Cidade, foi sendo progressivamente consolidado pelo Instituto Pólis com o apoio de diversos parceiros, um conjunto de instrumentos de capacitação e referência cujo enfoque principal é o Estatuto da Cidade e seus instrumentos.

Algumas premissas nortearam a construção desses instrumentos: uma concepção comum de como deve ser utilizado o Estatuto da Cidade, conforme a pauta da Reforma Urbana, no sentido de garantir o direito às cidades a todos os que nelas vivem; seu caráter instrumental, destinado à intervenção nos processos reais de definição de leis e regras nas cidades; a sua capacidade de sensibilizar uma grande diversidade de públicos; a possibilidade de seu uso combinado, permitindo a progressividade no conhecimento do instrumental do Estatuto da Cidade, desde os instrumentos de iniciação ao tema até instrumentos mais complexos e técnicos. De fundamental importância é a diversidade dos instrumentos, reconhecendo as várias maneiras de aprendizado: por meio da leitura, da visão, da audição, da vivência, do movimento.

Dessa forma uma série de instrumentos de capacitação foram reunidos em um grande conjunto, denominado "Kit das Cidades", que recebeu uma embalagem e identidade visual específica. Apesar dos instrumentos poderem ser utilizados isoladamente, o "Kit" potencializa sua aplicação, pois viabiliza a atuação de capacitadores, engajados na disseminação dos conteúdos do Estatuto da Cidade.

Cabe aqui ressaltar que o Estatuto da Cidade não está sendo divulgado de forma neutra nestes materiais, está sendo apresentada e discutida uma visão do Estatuto, entre as que existem, a da reforma urbana, do direito à cidade, democratização da terra e da propriedade urbana.

Uma vez consolidado esse conjunto de materiais, o “Kit das Cidades”, foi montada uma estratégia de distribuição e multiplicação, por meio de cursos, em todo país. Em 2004, após dois anos de trabalhos com capacitação e distribuição do “Kit”, pudemos fazer um primeiro monitoramento e avaliação de resultados para contribuir com modificações, melhorias e novos instrumentos para a reedição dos materiais.

Estratégia de distribuição e capacitação

Uma vez consolidado o corpo de instrumentos de capacitação, era necessária a construção de *estratégias* que potencializassem os instrumentos, fazendo-os chegar a

capacitadores qualificados, que pudessem utilizá-los de forma a amplificar os resultados de sensibilizar e qualificar o maior número de atores sociais para intervirem nas negociações e planejamento das cidades. Com esse objetivo foi montada uma “rede de multiplicadores”.

Em dezembro de 2002 foi realizado o primeiro encontro da Rede de Multiplicadores, no Instituto Pólis, tendo como parceiros a Caixa Econômica Federal, o Fórum Nacional da Reforma Urbana e o Lincoln Institute of Land Policy. O encontro reuniu um grupo de 35 profissionais de várias áreas, que configuravam um grupo que já vinha operando o Estatuto da Cidade de forma mais avançada nas diversas regiões do País, e buscou prover esses atores de um instrumental operativo, o *Kit das Cidades*, pactuando entre o grupo a melhor maneira de replicar seus conteúdos em cursos multiplicadores descentralizados.

O levantamento e escolha de profissionais seguiu uma série de critérios: a busca pela diversidade regional, diversidade de atores, a capacidade de agregação política e social de instituições e o envolvimento com os conteúdos do Estatuto da Cidade.

O encontro propiciou um espaço de reflexão crítica conjunta, para a construção de consensos sobre temas abertos do Estatuto da Cidade, para a troca de experiências, com exemplos de aplicações, esclarecimentos de dúvidas e para a pactuação de uma agenda de disseminação dos conteúdos do Estatuto.

A partir do encontro, os multiplicadores realizaram dezenas de cursos por todo país. O projeto ainda incluía uma verba para auxiliar a realização de atividades de capacitação e a elaboração de um relatório de avaliação das experiências e do material do “Kit”, no prazo de seis meses.

Para a viabilização de intercâmbios dentro da rede de multiplicadores, foi construído o sítio na Internet www.estatutodacidade.org.br, comportando também os arquivos dos materiais de capacitação para *download*.

Após alguns meses de trabalho, foram realizados dois novos encontros da rede de multiplicadores, em Belo Horizonte (maio de 2003) e no Rio de Janeiro (junho de 2003), quando foi feito um primeiro balanço das atividades realizadas.

Enquanto isso, o Instituto Pólis realizava (no período de 2001 até hoje) diversas e diferentes atividades de sensibilização e capacitação. Foram feitos: seminários para um público variado, apenas para conhecer o que é o Estatuto; cursos para movimentos ligados ao Fórum de Reforma Urbana, em geral de dois dias; cursos para técnicos de prefeitura em diversos locais do Brasil; capacitação de técnicos de prefeitura durante o processo de elaboração de Plano Diretor, nos municípios em que o Instituto estava colaborando com o Plano Diretor. Hoje as atividades continuam acontecendo e se aperfeiçoando.

Monitoramento do Kit das Cidades

Depois de dois anos de distribuição do “Kit das Cidades”, a tiragem inicial de mil “Kits” foi esgotada. Com este pretexto e buscando uma avaliação deste processo o Instituto Pólis junto à Caixa Econômica Federal realizou o “Monitoramento dos instrumentos e processos de multiplicação do conteúdo do Estatuto da Cidade”, no período de janeiro a junho de 2004.

O objetivo deste projeto foi analisar a abrangência da difusão do instrumental didático de capacitação do Estatuto da Cidade por todo Brasil. Esse projeto pretendeu dar início a um processo maior de monitoramento e avaliação da rede de capacitação formada e dos reais impactos dessa sobre a condução dos processos de construção e revisão da regulação urbanística nas cidades. Tendo em vista o aperfeiçoamento dos mecanismos, e a identificação das necessidades de revisão dos instrumentos e das dinâmicas, para atingir um maior impacto das ações.

Caráter regional

A distribuição nacional do “Kit das Cidades” não foi homogênea por todos os Estados, ficou muito concentrada na região Sudeste, principalmente em São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro. Fica claro que a distribuição não atingiu os estados mais ao norte como Amapá e Roraima, e pouco a região centro oeste. Um mapa ilustra essa distribuição nacional apresentando os Estados e o número de Kits recebidos por Estado. (ver Anexo 2 - Mapa).

Conquistas

1. Ineditismo da escala de distribuição dos materiais e dos procedimentos de capacitação

Não temos notícia de processo em escala semelhante a essa que tenha ocorrido no Brasil, envolvendo instrumentos de divulgação da política urbana e regulação urbanística.

Uma das bandeiras trazidas pela Reforma Urbana e pelos instrumentos em questão é justamente a democratização do acesso à informação a respeito das potencialidades da nova institucionalidade e dos novos instrumentos. Com os materiais de divulgação do Estatuto da Cidade rompemos, de certa forma, uma barreira cultural que sempre afirmou ser a regulação urbanística um assunto para técnicos e especialistas, não apropriado para discussão e disseminação massiva. A alta demanda e as sucessivas reimpressões dos materiais apontam para o contrário.

2. Respostas aos novos desafios para a capacitação da sociedade civil e do poder público

A disseminação da informação é apenas o primeiro passo para a efetiva intervenção no sentido da democratização das cidades e da política territorial, rumo a uma efetiva capacitação da sociedade civil – e também dos técnicos do setor público – para a participação como interlocutores nos processos. Nesse sentido, é importante reconhecermos a escala dos desafios que o momento atual coloca. No Brasil, desde a aprovação da Constituição vem sendo construída uma nova moldura institucional, que prevê a participação da população nos processos de gestão pública, por meio de processos e espaços de negociação, institucionalizados ou não. A simples existência desses espaços de co-gestão de políticas, no entanto, não garante sua eficácia: é preciso que os grupos da sociedade estejam tecnicamente habilitados e atualizados para qualificar a sua atuação, caso contrário não se efetiva a redistribuição de poder que é o objetivo final da criação desses espaços. Simetricamente, é necessária a capacitação dos técnicos do poder público para o conhecimento e a instrumentalização do novo arcabouço institucional, e também a capacitação para que o próprio poder público aprenda a ocupar seu lugar dentro dos novos espaços de participação, nos quais é preciso rever os posicionamentos autoritários, centralistas e tecnocráticos.

Nesse sentido, o conjunto de instrumentos também aponta para conquistas. Alguns dos materiais que compõe o “Kit” tiveram grandes tiragens visando uma distribuição em maior escala pelo Brasil, como as cartilhas (IBAM e FASE), o “Guia” e o “Manual de Regularização”, com uma corajosa tiragem acima de 15.000 unidades. A distribuição foi feita por diversas instituições parceiras na publicação dos materiais. (*ver anexo 3 – tabela dos materiais e suas tiragens*)

Da mesma forma, um país da escala e da diversidade do Brasil requer uma aproximação que reconheça a diversidade das formas de aprendizado. Nesse sentido o “Kit das Cidades” possibilitou grandes avanços, agrupando a possibilidade de aprendizado visual (vídeo), auditivo (vinhetas de rádio), vivencial (jogo), corporal (dinâmicas corporais testadas em alguns cursos de capacitação) que vão tecendo um conjunto de oportunidades de aprendizado de diversas formas, que se complementam e atingem o público de diversas maneiras, consolidando o conteúdo aprendido.

A rede de multiplicadores do Estatuto da Cidade é uma iniciativa que produziu também resultados específicos e bastante positivos. Através dos multiplicadores, foi possível acionar redes locais de capacitação, inclusive alavancando utilizações criativas dos instrumentos existentes no “Kit das Cidades” e até mesmo a criação de novos instrumentos, o que revela a alta aderência dos capacitadores aos processos de discussão do Estatuto. Ficou claro que, com algumas exceções, os multiplicadores que operam em núcleos de trabalho mais permanentes, em instituições que lidam cotidianamente com a temática da democratização das cidades, atingem resultados mais consistentes.

3. Intervenção nas realidades locais

O objetivo final de todo o esforço é o de intervir na realidade local das cidades brasileiras, no sentido de democratizar o território e a gestão das cidades, de garantir o direito à cidade.

Nesse ponto, é preciso apontar os limites dos instrumentos pedagógicos: eles nunca são capazes de protagonizar qualquer processo, de, por si sós, produzir transformações sociais. É necessário que os instrumentos pedagógicos encontrem algumas condições, para que possam apoiar processos no sentido de intervir na correlação de forças em determinado município:

- vir de encontro a uma demanda já pré-existente pelo conhecimento do tema abordado;
- encontrar um núcleo de atores sociais capacitados para levar adiante os processos de negociação;
- inserir-se em um processo local onde haja espaço para a negociação ou a disputa política em torno dos instrumentos do Estatuto da Cidade.

Precisamos levar esses elementos em conta, para adequarmos nossas expectativas às reais possibilidades de intervenção nesse sentido. Nesse curto período, podemos perceber que o material foi capaz de amparar os processos e de intervir na correlação de forças em alguns dos principais processos que vêm acontecendo no Brasil nessa área. Em Salvador e Fortaleza, por exemplo, o Kit foi usado para apoiar e ampliar uma massa crítica que se formou em reação a processos que as prefeituras municipais vinham levando adiante, de elaboração de planos diretores sem participação popular. Em Curitiba, o processo de capacitação despertou o interesse de movimentos populares de luta por moradia em relação à necessidade de disputa por moradia nas áreas centrais. Em Santo André, um intenso processo de capacitação no bojo do processo de elaboração do Plano Diretor resultou no aumento da capacidade de setores populares em defender suas posições do ponto de vista técnico perante o mercado imobiliário.

Os materiais didáticos sobre o Estatuto da Cidade também foram muito utilizados nas Conferências das Cidades, tanto pela CAIXA como pelos movimentos sociais participantes. Conhecer o instrumental e a linguagem ajudou movimentos sociais a ganhar credibilidade e a participar da construção das conferências, segundo depoimentos.

Em todos esses processos, o material foi coadjuvante, no sentido de facilitar a capacitação, quando já existem atores comprometidos com a democratização das cidades. Ainda é muito cedo para sabermos se o material teve a capacidade de estimular o surgimento de novas lideranças, de despertar demandas que resultem em efetivas intervenções nas cidades, pois isso só se mede a médio prazo. No entanto, a demanda diversificada, e não induzida, pelos materiais indica que isso possa vir a ocorrer ou já estar ocorrendo. Esse tópico deve ser uma de nossas prioridades de monitoramento daqui por diante.

Dificuldades

A grande escala de empenho, recursos materiais, técnicos e humanos utilizados, para um quadro que à primeira vista pode parecer relativamente reduzido do ponto de vista da intervenção efetiva na realidade urbana das cidades torna necessária uma profunda reflexão a respeito de nossos procedimentos. Por um lado, precisamos matizar as nossas expectativas: algumas das transformações almejadas ocorrem em um intervalo de tempo mais expandido, no plano da transformação das mentalidades do poder público e da sociedade civil, cujos impactos não são identificáveis a curto prazo. Desse ponto de vista, o primeiro desafio pode ser considerado bem sucedido: os materiais são conhecidos, desejados e disputados, quase sem exceção, o que significa a disponibilidade e a abertura de um grande número de agentes para a nova institucionalidade e os novos instrumentos. Será necessário um monitoramento bastante sofisticado para a compreensão dos impactos desse material a médio prazo.

Por outro lado, outros limites evidenciam-se à medida que presenciamos processos de elaboração de planos diretores em várias cidades brasileiras: permanece uma grande desigualdade dentro da sociedade, as elites apresentam uma grande capacidade de adaptação aos novos instrumentos e possibilidades e os setores populares permanecem frágeis. O poder público também não mostra-se sempre empenhado em partilhar o poder e em desenvolver processos efetivamente participativos, e a abordagem tecnocrática revela-se também bastante presente.

Tendo em vista esses desafios e um conjunto de condições adversas, os resultados práticos alcançados pelo Kit e – principalmente – pelo conjunto de atores envolvido com a pauta da Reforma Urbana nos parecem bastante relevantes. Neste sentido temos que repensar estratégias que nos permitam explorar as potencialidades dadas, sem cair em abordagens extremas que nos parecem pouco operacionais como: abortar as iniciativas, por considerá-las pouco eficazes, ou, na atitude oposta, culpabilizar exclusivamente as condições externas, e dessa forma não efetivar uma revisão crítica de nosso próprio trabalho. Assim, as críticas que se seguem partem de uma idéia de que o conjunto de estratégias e instrumentos foi bem sucedido, mas que sempre é possível aperfeiçoá-los na busca por maior eficácia na utilização dos recursos humanos, técnicos, financeiros e políticos à disposição. Assim, as dificuldades apontadas pelo monitoramento realizado, tanto na distribuição quanto na formulação dos materiais didáticos, visam servir de parâmetros para os desafios e encaminhamentos para a reedição dos instrumentos e construção dos próximos passos nos processos e capacitação de agentes.

Ainda que alguns instrumentos tivessem sido produzidos em maior escala, identificamos que ela não foi suficiente para atender a demanda. Mesmo os materiais distribuídos em maior escala (Cartilhas, Guia do Estatuto, Manual de Regularização) quase todos esgotaram-se e deixaram parte da demanda não atendida. Por outro lado, em algumas situações o material foi distribuído sem grande conexão com uma efetiva utilização.

O Kit das Cidades, material cujo custo de produção é bastante caro, e por isso teve uma tiragem de apenas 1000 exemplares, efetivamente pequena em relação à demanda. Mesmo dentro dessa tiragem, é necessário redefinir a distribuição, conforme desenvolvemos adiante.

Embora a distribuição dos materiais e do “Kit” tenha ocorrido em escala nacional, não houve uma estratégia de distribuição em relação às regiões do Brasil. Do ponto de vista da distribuição, a única preocupação foi a de contemplar todas as regiões do Brasil no grupo de multiplicadores. A distribuição do “Kit” ocorreu em grande parte sob demanda, provocando um desequilíbrio regional: a região Sudeste recebeu uma quantidade muito maior de kits que as demais.

Identificamos também um certo grau de não utilização do material devido a uma falta de clareza a respeito de seus objetivos: muitas vezes, foi distribuído o “Kit das Cidades” para prefeituras ou instituições que não tiveram o objetivo de realização de atividades de capacitação, mas de pesquisa e capacitação de técnicos, o que não necessitaria de vários dos instrumentos (como o jogo ou as vinhetas de rádio).

Identifica-se também uma falha na quantidade de material distribuído: a estratégia foi a de garantir um exemplar de cada instrumento no “Kit”, mas isso se revelou insuficiente para alguns materiais, especialmente para as cartilhas, que deveriam estar disponíveis em muito maior quantidade para os capacitadores e multiplicadores.

alguns dos instrumentos necessitam de uma infra-estrutura no local de capacitação, que nem sempre é disponível, como vídeo cassete e televisão, aparelho de som com leitor de CD, um computador com leitor de CD.

Percebemos pelas nossas pesquisas que o material dialoga prioritariamente com cidades grandes e médias, e prioritariamente nas regiões Sul e Sudeste do Brasil. Por outro lado, conversam pouco com algumas realidades urbanísticas, por exemplo na região norte, com as cidades ribeirinhas e com pequenos municípios de uma forma geral.

A rede de multiplicadores foi constituída apressadamente, e identificamos que vários multiplicadores, apesar de reunirem condições técnicas para a multiplicação, acabaram não efetivando atividades de multiplicação. A excessiva ênfase nos indivíduos deve também ser vista de forma crítica, pois foram comuns as trocas de posição e de foco de trabalho, acarretando na perda de capacidade de multiplicação.

Desafios

Após refletirmos em torno das conquistas e dificuldades da disseminação do material de capacitação, partimos para alguns desafios que o período político nos coloca e que apontam para a continuidade do trabalho, para a reedição de instrumentos e a redefinição dos processos, métodos e agentes de sensibilização e capacitação.

O período que se inicia é de extrema importância nesse processo, porque reunirá exigências e também condições inéditas para que se implemente efetivamente a pauta do Estatuto da Cidade nas cidades brasileiras: as cidades precisam fazer seus Planos Diretores até 2006; o Ministério das Cidades possui efetivamente políticas e estratégias nacionais de implementação do Estatuto da Cidade e de regularização fundiária; em janeiro de 2005 inicia-se um novo mandato para os prefeitos municipais, momento propício para a construção de Planos Diretores.

Os desafios que colocamos para a reedição do “Kit das Cidades” são:

- A distribuição deve ser mais equitativa e descentralizada; a responsabilidade de distribuição e monitoramento deve ser dividida com outras instituições regionalizadas, o compromisso daqueles que recebem o “Kit” com a multiplicação e a devolução dos resultados deve ser mais enfatizado.
- A criação de materiais alternativos àqueles que necessitam de mais recursos tecnológicos, que nem sempre são disponíveis, por exemplo, um gibi (alternativo ao *Vídeo das Cidades*); uma cartilha (alternativa ao CD *Planejamento territorial e plano diretor*), uma versão impressa do Banco de Experiências);
- construção de novos materiais didáticos incorporando novos temas
- desenvolver novas frentes de debate - agora não é só conhecer a lei, é entendê-la e aplicá-la, para isso devemos discutir seus limites, suas possibilidades e propostas práticas para sua implementação
- A incorporação de novos temas como recuperação de investimentos públicos, regularização urbana e fundiária, a questão metropolitana, o planejamento do território rural assim como a adaptação dos materiais a realidade de pequenos municípios. Neste sentido há necessidade de construção de materiais que detenham-se a questões específicas, articulados com aqueles que dedicam-se as questões mais gerais da moldura institucional referente a política urbana.

Anexo 1 – breve descrição dos materiais que compõe o “Kit das Cidades”

A publicação “Estatuto da Cidade – um guia para os municípios e cidadãos” é uma ampla análise da Lei, abordando tanto o seu contexto histórico quanto o seu conteúdo. O Guia comenta os instrumentos do Estatuto da Cidade, um a um, tanto do ponto de vista urbanístico quanto do ponto de vista jurídico de maneira bastante instrumental, indicando a maneira de aplicação dos diversos instrumentos e traz também um balanço das experiências de aplicação dos instrumentos do Estatuto em vários municípios.

O cd-rom Curso à distância "Planejamento Territorial e Plano Diretor" é um curso à distância, com 11 módulos, que ensina em uma linguagem acessível e instrumental a maneira de utilizar os instrumentos do Estatuto da Cidade e do planejamento territorial de uma forma geral, evocando os conceitos da Reforma Urbana: a gestão democrática da cidade, a função social da propriedade, o Direito à Cidade, mostrando a universalidade dos conceitos, e sua aplicabilidade não apenas em cidades maiores e mais complexas.

O "Vídeo das Cidades" se configura como um material de sensibilização de um público mais amplo em relação à nova lei considerando que muitos nunca passaram por um processo de discussão mais aprofundado sobre política urbana. O desafio desse instrumento é o de transcender os públicos especializados e despertar a curiosidade em relação ao Estatuto.

A Cartilha "Vamos mudar nossas cidades?" apresenta em linguagem resumida e popular, alguns dos aspectos mais importantes do Estatuto da Cidade. O público-alvo específico desta cartilha é composto pelos representantes de movimentos sociais e populares, que freqüentemente enfrentam dificuldades de leitura e de compreensão de terminologia técnica. Dessa forma, deu-se especial atenção aos aspectos de legibilidade, de clareza, de simplicidade do texto e também buscou-se um formato de fácil reprodutibilidade, como o simples xerox.

O "Jogo do Estatuto da Cidade" é um jogo de papéis, também conhecido como jogo dramático ou *role playing game*, no qual todos os jogadores têm um objetivo comum, embora tenham condutas individuais conforme o papel que desempenham. É de fundamental importância a instrumentalização dos conhecimentos adquiridos em cursos e oficinas de capacitação por parte do público capacitado, pois apenas o uso ativo do conhecimento fixa-o na mente do aluno. Não há um vencedor no Jogo, a vitória é a qualidade do pacto obtido. Para atingirem um consenso, os participantes devem perceber os limites uns dos outros, identificar os recursos e as informações necessárias para se chegar às decisões e, também, utilizar a criatividade para a construção de soluções e encaminhamento de impasses.

A publicação "Regularização da Terra e Moradia: O Que é e Como Implementar" aborda as possibilidades de regularização fundiária abertas pelo Estatuto da Cidade, por meio de instrumentos como o Usucapião Especial Urbano e a Concessão Especial de Uso para fins de Moradia, trouxeram a necessidade de uma publicação específica sobre a instrumentalização dos processos de regularização.

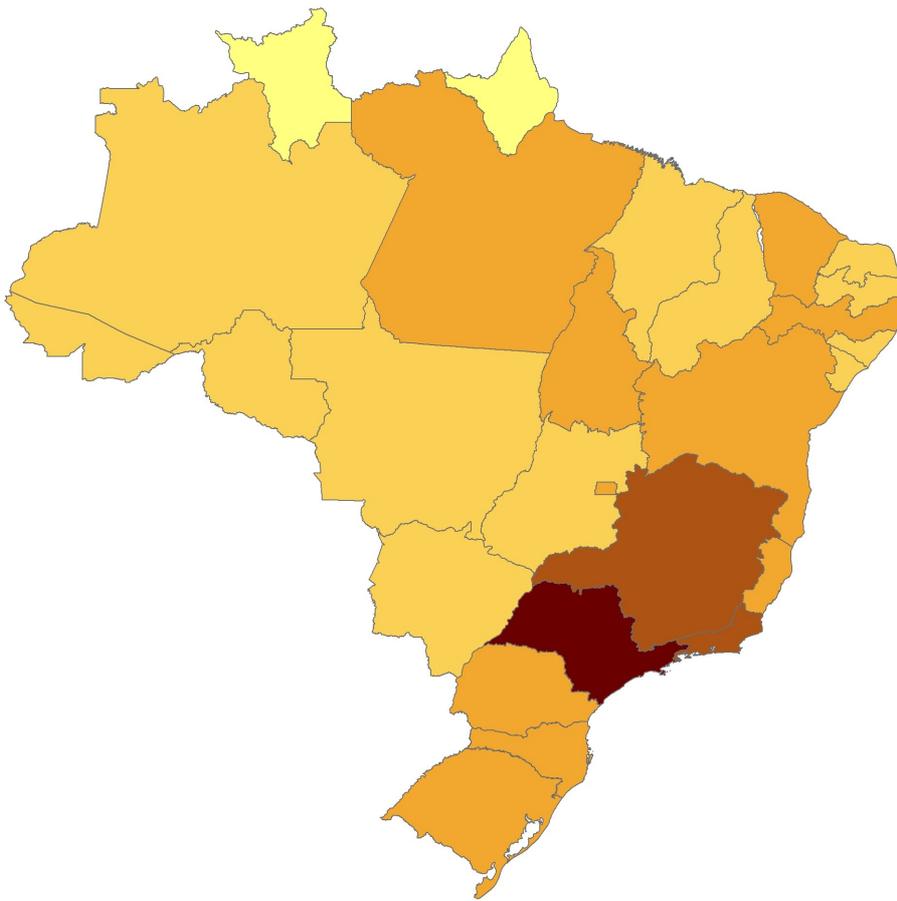
As vinhetas de rádio foram idealizadas dentro da proposta de perseguir a maior multiplicidade possível de mídias e linguagens para a comunicação a respeito do Estatuto da Cidade, as vinhetas compõe um conjunto de falas que se referem, em um curto espaço de tempo, ao Estatuto da Cidade e a alguns de seus instrumentos.

O Banco de Experiências de Regulação Urbanística é um material de referência sobre experiências já efetivadas com os instrumentos de regulação urbanística que constam do Estatuto da Cidade para dar apoio aos capacitadores e ao público geral. O Banco de Experiências conta com o texto original dos instrumentos, assim como uma análise crítica sobre ele e sobre eventuais indicadores de impacto de sua aplicação.

O Manual do Capacitador é um instrumento que contém informações complementares para que o capacitador leve adiante seus próprios cursos de formação. Um CD Rom com “backups” dos arquivos referentes aos instrumentos foi também disponibilizado no "Kit das Cidades", para eventuais reproduções do material que se façam necessárias.

Foi feita uma tiragem inicial de mil "Kits das Cidades", produzidos pelo Instituto Pólis, com aportes da Caixa Econômica Federal, do Conselho Federal de Engenheiros e Arquitetos (CONFEA), da FAPESP e do Lincoln Institute of Land Policy que foram distribuídos gratuitamente pelo Instituto Pólis, somente para instituições, mediante carta justificativa do pedido.

Anexo 2 – Distribuição Nacional, por estados, do Kit das Cidades



Distribuição dos Kits da Cidade

Estados Brasileiros

Legenda

Número de Kits distribuídos

- 0
- 1 - 5
- 6 - 20
- 21 - 80
- 81 - 238

Escala 1:26.049.340

Fonte e Elaboração: Instituto Pólis

Anexo 3 - Tiragem dos materiais

Materiais	Responsável pela produção de conteúdo	Tiragem estimada	Responsável pela reprodução
Estatuto da Cidade – um guia para implementação pelos municípios e cidadãos (Guia do Estatuto)	Pólis	20.000* ¹	Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior da Câmara dos Deputados
Cd-rom Planejamento Territorial e Plano Diretor – como aplicar em seu município.	Pólis	5.000* ²	CAIXA
Regularização terra e da moradia – o que é e como implementar (Manual de Regularização)	Pólis/Fase/Cohe e/Acesso, * ³ Entre outros participantes	15.000* ²	CAIXA e Ministério das Cidades
Vídeo das Cidades	Pólis	2.000* ²	CAIXA
Cartilha Estatuto da Cidade	FASE	10.000* ²	CAIXA
<i>El Estatuto de la Ciudad – nuevas herramientas para garantizar el derecho a la ciudad en Brasil</i>	Pólis	1.000	Pólis e CAIXA
<i>The Statute of the city – new tools for assuring the right to the city in Brasil</i>	Pólis	1.000	Pólis e CAIXA
Kit das Cidades	Pólis	1.000	Pólis, Caixa, CONFEA, FNUR, Lincoln, FAPESP

*¹ A CAIXA fez uma tiragem que não está computada nesse valor.

*² Números que poderão ser confirmados pela CAIXA.

*³ Acesso – Cidadania e Direitos Humanos; Fase – Solidariedade e educação; COHRE – Centro pelo Direito à Moradia contra Despejos.